



Munich Personal RePEc Archive

# **The EU pressure mechanisms in the Romanian public administration**

Cristea, Ana Ionela

26 November 2013

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/51737/>

MPRA Paper No. 51737, posted 29 Nov 2013 12:34 UTC

# **Los mecanismos de presión ejercidos por la UE en la administración pública rumana**

**Ana Ionela Cristea<sup>1</sup>**

## **Resumen**

Este trabajo pretende dar una detallada evaluación del impacto de la condicionalidad de la UE en las estructuras institucionales en Rumanía, especialmente en el ámbito de la administración pública. Para conceptualizar el alcance potencial de su influencia es necesario identificar los mecanismos mediante los cuales la UE ejerce su influencia sobre los países candidatos, así como las condiciones clave para su éxito.

**Palabras claves:** Administración Pública, Condicionalidad, Mecanismos UE.

Schimmelfennig, Engert y Knobel<sup>2</sup> han explorado la condicionalidad democrática como el principal mecanismo a través del cual organizaciones internacionales como la Unión Europea inducen a los Estados no miembros a cumplir con sus normas fundamentales. Los autores apuntan que en el caso de los países ex-comunistas, la condicionalidad funciona mediante un refuerzo reactivo-la organización internacional reacciona al cumplimiento o incumplimiento de sus condiciones al conceder o negar recompensas, y, por otro lado, castigan o apoyan a los Estados que no cumplen.

---

<sup>1</sup> Doctora en Relaciones Internacionales e Integración Europea por la Universidad Autónoma de Barcelona. E-mail: ana\_ionela\_cristea@yahoo.com

<sup>2</sup> Schimmelfennig, F., Engert, S. and Knobel, H. (2002), "The Conditions of Conditionality: The Impact of the EU on Democracy and Human Rights in European Non-Member States", *Enlargement and European Governance* ECPR Joint Session of Workshops, Turin, 22-27 March 2002.

En el ámbito administrativo de Rumanía, la Unión Europea hizo uso de los siguientes mecanismos de presión a través de la condicionalidad: la ayuda financiera, los planes de trabajo y los informes de seguimiento periódicos. La ayuda financiera representa un fuerte incentivo para seguir las recomendaciones de la UE. Los planes de trabajo proporcionan un modelo para las medidas que deben tomarse, por parte de los Estados candidatos, de acuerdo con las exigencias de la UE. Mediante los informes de seguimiento, se controla el progreso de los países en diferentes áreas.

### **La asistencia financiera de la UE para la administración pública**

De acuerdo con algunos autores que estudiaron la ampliación<sup>3</sup>, la prestación de la asistencia financiera, condicionada al cumplimiento de una serie de criterios formulados por la UE representa el principal mecanismo de presión de la condicionalidad de la UE. Una variedad de programas, como la asistencia PHARE<sup>4</sup>, se les ofreció a Rumanía para fortalecer su administración y garantizar la aplicación del acervo.

Rumanía se incluyó en el programa PHARE en 1990, como el segundo receptor neto más importante, después de Polonia. A partir de 1998, ya que el proceso de ampliación se puso en marcha, el programa PHARE fue mejorado, y se convirtió en el principal instrumento financiero para la implementación de la estrategia de preadhesión, teniendo entre sus objetivos<sup>5</sup>, el fortalecimiento de las administraciones públicas y las instituciones para funcionar eficazmente en la Unión Europea.

La ayuda financiera concedida por la Unión Europea a la administración pública desde 1992 hasta el comienzo del programa PHARE 2004-2006 asciende a

---

<sup>3</sup> Vachudova, M. (2001), "The leverage of international institutions on democratizing states: Eastern Europe and the European Union", *RSCAS Working Paper* No. 2001/ 33, Florence: European University Institute; Grabbe, H. (2001), "How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity", *Journal of European Public Policy*, 8(6): 1013–1031.

<sup>4</sup> Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies.

<sup>5</sup> Ver [http://ec.europa.eu/enlargement/financial\\_assistance/phare/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/financial_assistance/phare/index_en.htm), and the Council Regulation 3906/89, 2005 consolidated version, art. 3 (3), consultada el 10 de octubre de 2012.

42 millones de euros<sup>6</sup>. Los principales objetivos fueron lograr las normas europeas de transparencia, la previsibilidad, la rendición de cuentas, la capacidad de adaptación y la eficiencia. Algunas de las iniciativas más importantes en este ámbito fueron<sup>7</sup>:

El programa PHARE 1992<sup>8</sup>, proyecto financiado con 1, 5 millones de euros, se llevó a cabo con el fin de consolidar la capacidad de formación del personal de la administración pública local, para permitir el desarrollo de las autoridades locales y la gestión de sus habilidades, y para asegurar el desarrollo de centros de documentación y publicaciones de información.

El programa PHARE 1994<sup>9</sup> ha financiado el primer “Proyecto horizontal de la Administración Pública”, con un presupuesto de 5 millones de euros. El proyecto se centró en el desarrollo institucional, la gestión financiera y la asistencia técnica, y también la formación y la infraestructura de dos áreas principales de actividad: la asistencia para ministerios y el desarrollo administrativo.

El programa PHARE 1997<sup>10</sup>, proyecto financiado con 5 millones de euros, tuvo como objetivo apoyar a la administración local en la aplicación de los principios de autonomía local y de subsidiariedad.

El Programa PHARE 1998<sup>11</sup>, titulado "Apoyo para la elaboración y aplicación de la reforma de la administración pública", financiado con 2,5 millones de euros tuvo tres objetivos principales: la creación de una administración permanente, competente y neutral desde el punto de vista político; el desarrollo e implementación de una reforma

---

<sup>6</sup> Según Informe de la Delegación de la Unión Europea en Rumanía "Programe ale Uniunii Europene in Romania", diciembre 2004.

<sup>7</sup> Según <http://www.fonduri-structurale.ro/> ; Informe de la Delegación de la Unión Europea en Rumanía "Programe ale Uniunii Europene in Romania", diciembre 2004, consultada el 20 de octubre de 2012.

<sup>8</sup> Idem.

<sup>9</sup> Idem.

<sup>10</sup> Idem.

<sup>11</sup> Idem.

sustancial de la administración pública y apoyar el Ministerio de Integración Europea en la gestión y coordinación de la aplicación de los objetivos del Acuerdo de Asociación, del Acuerdo para la Adhesión y del Programa Nacional para la Adhesión.

El Programa PHARE 2001<sup>12</sup>, titulado “El fortalecimiento de la capacidad administrativa”, con un presupuesto de 8 millones de euros, incluye varios proyectos relacionados principalmente con la administración pública central: un proyecto de hermanamiento con el Ministerio de Administraciones Públicas, con un presupuesto de 1,25 millones de euros para fortalecer su capacidad institucional para definir estrategias a largo plazo en la perspectiva de la adhesión de Rumanía a la Unión Europea; un proyecto de asistencia técnica para la creación de un equipo de gestores públicos profesionales, con un presupuesto de 4,02 millones de euros; un proyecto de asistencia técnica para la creación de un Instituto Nacional de Administración, con un presupuesto de 2,25 millones de euros y, por último, un proyecto de 1,06 millones de euro, que continúa el apoyo del programa PHARE 1998 para fortalecer la Agencia Nacional de Funcionarios Públicos y para financiar la creación del Instituto de la Administración Pública.

El Programa PHARE 2002<sup>13</sup>, “El fortalecimiento de la capacidad administrativa de Rumanía para gestionar, supervisar y evaluar los programas financiados por la UE”, con un presupuesto de 10,5 millones de euros, tuvo los siguientes objetivos: fortalecer la capacidad de los organismos públicos para preparar programas adecuados y proyectos para la adhesión de Rumanía a la Unión Europea; formar los actores clave en las instituciones rumanas que participan en la preparación, ejecución y supervisión de los programas UE; mejorar el mecanismo comunicación entre las agencias de la administración pública, mediante la creación de un Sistema de Gestión de la Información, como principal instrumento de apoyo en el seguimiento, gestión, y evaluación del impacto de los instrumentos de preadhesión y seguir apoyando a la implementación del acuerdo con el Instituto Europeo de Rumanía, como centro de gestión, desarrollo y apoyo para las medidas de preparación para la adhesión.

---

<sup>12</sup> Idem.

<sup>13</sup> Idem.

El Programa PHARE 2002<sup>14</sup>, titulado "La descentralización y el desarrollo de la administración pública local en Rumanía ", financiado con 4,73 millones de euros tuvo como principal objetivo contribuir al fortalecimiento de la capacidad institucional de la administración pública de Rumanía, con el fin de lograr la descentralización fiscal de la administración pública. El proyecto también pretende mejorar la capacidad de la administración pública local para desarrollar e implementar proyectos de calidad en las zonas consideradas de vital importancia para promover el desarrollo social con sus propios recursos.

El Programa PHARE 2003<sup>15</sup>, “Soporte para el proceso de reforma de la administración pública en Rumanía”, financiado con 4,38 millones de euros tuvo tres objetivos: el fortalecimiento de la capacidad y la red de la Unidad Central para la Reforma de la Administración Pública, el desarrollo profesional de los directivos de la administración pública y la inversión en la red informática con el fin de establecer una red funcional entre UCRAP y los grupos de seguimiento de reforma de la administración pública.

Entre 2000-2003, Rumanía recibió más de 100 millones de euros para cumplir con los criterios políticos y económicos, fortalecer la capacidad administrativa, las obligaciones derivadas del acervo y lograr la cohesión económica y social, a través de los programas nacionales de la cooperación transfronteriza y las medidas específicas.

Desde el año 2002 hasta 2004, los fondos PHARE por un importe mayor de 72 millones de euros, han apoyado proyectos para la reforma de la administración pública, en las siguientes áreas prioritarias: la reforma de la función pública, mediante la creación de una red profesional de funcionarios públicos estables; la descentralización de la administración pública y el apoyo a la formulación de políticas públicas.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Idem.

<sup>15</sup> Idem.

<sup>16</sup> Programa Operacional “El Desarrollo de la Capacidad Administrativa” 2007-2013.

El programa PHARE 2004<sup>17</sup>, consiste en dos proyectos: "El proceso de descentralización y desconcentración, coordinado por la administración central "(con un presupuesto de 1,4 millones de Euros), desarrollado en colaboración con el Instituto de Administración y la Asociación de Municipios de Holanda y "El fortalecimiento de la autonomía financiera de las autoridades locales al continuar la descentralización fiscal" (con un presupuesto de 1,2 millones de euros), desarrollado en colaboración con la Asociación de Municipios de Dinamarca. Según los informes de la UCRAP (Unidad Central de Reforma de la Administración Pública), "El Seguimiento del proceso de descentralización", el principio básico de este proyecto es la continuación de la descentralización y la desconcentración, mediante la participación de todas las partes interesadas: el Gobierno, los ministerios, las autoridades de la administración pública local, las estructuras asociativas y la sociedad civil. El proyecto tuvo tres componentes: ayudar a los ministerios en las estrategias de descentralización sectorial y apoyar la coordinación técnica del proceso de descentralización entre el Ministerio del Interior y de la Reforma Administrativa y UCRAP; el seguimiento del proceso de descentralización en Rumanía y la asistencia para realizar la legislación secundaria para los funcionarios públicos.

Entre 2004-2006, siguiendo un enfoque estratégico plurianual, la asistencia financiera de la UE fue dirigida a programas específicos para sectores clave (administración pública, finanzas públicas, agricultura, medio ambiente, justicia, gestión de las fronteras, minorías, cohesión económica y social) y los programas de vecindad de cooperación transfronteriza desarrollados en las fronteras de Rumanía con Hungría (5 millones de euros), Bulgaria (8 millones de euros), Moldavia (5 millones de euros), Serbia y Montenegro (4 millones de euros) y Ucrania (6 millones de euros)<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Idem.

<sup>18</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/enlargement/2004\\_and\\_2007\\_enlargement/e40108\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/e40108_es.htm), consultada el 18 de octubre de 2012.

Durante los años 2005 y 2006 , se han llevado a cabo dos proyectos de los programas PHARE<sup>19</sup>: "La gestión del fondo para el desarrollo y la modernización de la administración local" y " El Fondo para el desarrollo y la modernización de la administración local – esquema de financiamiento no reembolsable para la administración local ".

Tal como hemos presentado, durante los años 1998-2006, podemos distinguir tres fases en la gestión y ejecución de los programas nacionales PHARE en el ámbito del espacio administrativo rumano:

- a) 1998-1999: las cantidades se centraron en proyectos de creación de instituciones destinadas a apoyar a Rumanía en la aplicación del acervo comunitario y en la preparación para la adhesión a la UE.
- b) 2000-2003: como Rumanía comenzó las negociaciones de adhesión, la ayuda financiera de la UE en estos años se ha dirigido hacia claros objetivos impulsados por la adhesión, respectivamente, en las prioridades definidas en la Asociación por la Adhesión. El presupuesto anual aumentó considerablemente, y, como consecuencia, el marco institucional para la gestión y la aplicación de estos fondos se expandieron en consecuencia.
- c) 2004-2006: se caracteriza por una programación plurianual, teniendo como claro objetivo el desarrollo y la modernización de la administración pública.

### **Los informes de seguimiento y los planes de trabajo de la UE**

La historia reciente de las relaciones UE-Rumanía se inicia con la apertura de negociaciones para la adhesión en 2000. A partir de este año, los informes de seguimiento sobre el progreso de la reforma preparados por la Comisión, adquirieron

---

<sup>19</sup> Datos extraídos de la página web: <http://www.fonduricomunitare.ro>, consultada el 22 de octubre de 2012.



una nueva importancia y se convirtieron en parte del proceso de negociación. A través de estos documentos, la UE usa la condicionalidad con el fin de obtener la mayor influencia posible sobre las reformas de interés. Las negociaciones se terminaron en 2004, seguidas por la firma del Tratado de adhesión en 2005 y finalmente con la condición de miembro de la UE en 2007.

Como parte de la evidencia de cómo la condicionalidad de la UE trabaja para estructurar el proceso de adhesión de Rumanía, nos referiremos a los planes de trabajo, los conocidos “*roadmaps*” a la adhesión del país, publicados en diciembre de 2002, durante el Consejo Europeo de Copenhague. De acuerdo con Jora:

“The “road maps” for fulfilling the remaining reforms where a great 5th Enlargement invention. Through the “road map”, provided to Romania in December 2002, the Union showed clearly its expectations and the candidate could better schedule its priorities.

For the future enlargements the Union might consider providing these “road maps” much earlier in the accession process or even releasing them before the candidate states “NPAs”(National Program for the Adoption of the Aquis). It has to be considered that, in countries willing to undertake changes but suffering from weak state institutions and poor capacities for policy formulation, the Union has to enhance its “guiding” role(...) The “stick and carrot” mechanism, in order to function, must be perceived by all actors involved as a mutually advantageous arrangement.

In parallel with increased gradualism and tougher conditions, the Union must offer sufficient interim benefits and credible perspectives to its official and unofficial candidates in order to keep them within its reforming gravitational power.

Here we have to underline the importance of an accession timetable: the leaders of the candidate states need to be convinced that, at some point in time, they will be admitted to the Union, otherwise there is little reason to accelerate the process of hard and difficult domestic changes.”<sup>20</sup>

El plan de trabajo para Rumanía “se concentra también en las capacidades administrativas y judiciales, la reforma económica y los capítulos del acervo. En estos

---

<sup>20</sup> Jora, S. (2006), “International Organizations and Democratization Models. The Case of EU Accession of Romania”, *Kobe University Law Review* ,40, pág:32.

tres ámbitos, se describe la situación actual y se indican algunas gestiones que deben seguirse. Se indican algunos ámbitos clave para la reforma de la Administración pública. Lo mismo sucede para la reforma del poder judicial. La Comisión apoyará estas reformas a través del programa Phare.”<sup>21</sup>

Según el documento de estrategia “Hacia una Unión Europea Ampliada”<sup>22</sup> de la Comisión Europea, publicado en octubre de 2002,

“los planes de trabajo abarcarán el período que va hasta la adhesión y se prepararán en estrecho diálogo con cada país. Los planes de trabajo se basarán en los compromisos contraídos en las negociaciones y en los requisitos necesarios para cumplir los criterios de Copenhague. Indicarán las medidas que cada país ha de tomar para estar preparado para la adhesión, haciendo especial hincapié en la capacidad administrativa y judicial y en las reformas económicas.

Dichos planes serán referencias claras respecto a las que podrá supervisarse el cumplimiento de los compromisos contraídos en las negociaciones y los avances en las reformas económicas. Los avances en la aplicación de los planes de trabajo se supervisarán en especial por medio de las estructuras del Acuerdo Europeo y los informes periódicos.”

La Unión Europea hizo uso de la condicionalidad mediante la presión en Rumanía para hacer cambios específicos con el claro objetivo de remediar los problemas que habían mantenido el país fuera de la ampliación del 2004. A continuación, vamos a ver las exigencias de la Comisión Europea en el ámbito de la administración pública, a través de los informes periódicos de seguimiento. El siguiente

---

<sup>21</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 13 noviembre 2002, «Planes de trabajo para Bulgaria y Rumania» [COM (2002) 624 final, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/enlargement/2004\\_and\\_2007\\_enlargement/e50011\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/e50011_es.htm), consultada el 2 de noviembre de 2012.

<sup>22</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0700:FIN:ES:PDF>, consultada el 2 de noviembre de 2012.

cuadro presenta los Instrumentos de control de la Comisión Europea desde la etapa de pre-negociación hasta 2007.

<b>Etapas</b>	<b>Informe de seguimiento</b>
<b>Pre-negociación</b>	El informe periódico de 1998
	El informe periódico de 1999
<b>Negociación</b>	El informe periódico de 2000
	El informe periódico de 2001
	El informe periódico de 2002
	El informe periódico de 2003
	El informe periódico de 2004
<b>Adhesión</b>	El Informe global de seguimiento de 2005
	El Informe global de seguimiento de mayo de 2006
	El Informe global de seguimiento de septiembre de 2006

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes de la Comisión Europea, 1998-2007.

*El informe periódico de 1998*<sup>23</sup> refleja que la capacidad administrativa de Rumanía para aplicar y poner en práctica el acervo comunitario está estrechamente relacionada con el desarrollo general de la administración pública. En su dictamen sobre Rumanía, la Comisión hizo hincapié en la necesidad de una reforma general e integral. En el mismo informe se menciona la necesidad de la existencia de unas retribuciones y estructuras de carrera para los funcionarios públicos que serán factores clave en la determinación de la eficacia de las reformas. En el contexto específico de la integración europea, se exige, por un lado, transparencia en el acceso a los empleos en la administración pública para todos los ciudadanos, y por otro lado, separación de las funciones políticas y administrativas.

<sup>23</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/1998/romania\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1998/romania_en.pdf), consultada el 10 de diciembre de 2012.

*El informe periódico de 1999*<sup>24</sup> menciona que la administración pública sigue siendo altamente politizada y todavía sufre de la ausencia de la agencia pública para gestionar la política de recursos humanos. El mismo informe hace referencia al gran número de agencias que dependen directamente del Gobierno, que debería ser reducido de manera significativa. La falta de fondos y la capacidad administrativa débil siguen causando problemas. También se destaca la necesidad de la reforma de la administración pública, y critica el hecho que aunque fue nombrada como una de las prioridades de Rumanía, aun no se hizo ningún paso importante para lograrlo.

*El informe periódico de 2000*<sup>25</sup> destaca que la calidad de la administración rumana es muy diversa. Varios ministerios son bien administrados y son atendidos por profesionales cualificados. Sin embargo, en términos generales, la capacidad de la administración pública para aplicar y gestionar el acervo es muy limitada y representa una limitación importante en los preparativos para la adhesión. Las instituciones rumanas no son capaces de gestionar de forma eficaz los fondos comunitarios, hay que prestar especial atención a la descentralización administrativa y continuar con la reforma de la administración pública.

*El informe periódico de 2001*<sup>26</sup> refleja que la capacidad general de la administración pública para aplicar el acervo sigue siendo limitada y representa una limitación importante en los preparativos para la adhesión de Rumanía. Mientras que ciertas partes de la administración son capaces de funcionar eficazmente hay muchos sectores importantes en los que la debilidad de la administración es un grave motivo de preocupación. Estas preocupaciones se refieren a la adopción del acervo y también a la gestión de los fondos comunitarios. No ha habido un progreso significativo en el

---

<sup>24</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/1999/romania\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1999/romania_en.pdf), consultada el 10 de diciembre de 2012.

<sup>25</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/2000/ro\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2000/ro_en.pdf), consultada el 10 de diciembre de 2012.

<sup>26</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/2001/ro\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2001/ro_en.pdf), consultada el 10 de diciembre de 2012.

desarrollo de capacidad administrativa, aunque esta cuestión está empezando a ser tratada por el Gobierno.

*El informe periódico de 2002*<sup>27</sup> identifica como aspecto crítico el hecho que la administración sigue caracterizándose por excesiva burocracia, falta de transparencia y capacidad limitada para aplicar sus políticas y expone varias áreas clave que deben ser consideradas como una prioridad de la reforma, tal como sigue: garantizar que la legislación de la función pública se aplica efectivamente en la práctica mediante el diseño de mecanismos de aplicación; la elaboración de mecanismos para asegurar la independencia política de los empleados públicos; el desarrollo de una estructura de carrera basada en promoción y evaluación de forma transparente; la introducción de elementos de gestión modernos de los recursos humanos, y por último, el fortalecimiento de las estructuras administrativas con el fin de asegurarse de que Rumanía tiene la capacidad para gestionar de forma eficaz los fondos comunitarios.

*El informe periódico de 2003*<sup>28</sup> refleja que la administración pública en Rumanía se caracteriza por procedimientos engorrosos, falta de transparencia, capacidad limitada para aplicar las políticas y por tanto, hay que acelerar la reforma estructural.

*El informe periódico de 2004*<sup>29</sup> confirma las conclusiones de los informes anteriores en relación con el hecho de que Rumanía cumple los criterios políticos para la adhesión, pero uno de sus aspectos críticos se refiere a la necesidad de continuar con la reforma de la administración pública. En una serie de sectores importantes hay que mejorar la capacidad global de la administración pública para implementar y aplicar la legislación recientemente adoptada. Estas deficiencias no sólo se refieren a la adopción del acervo, sino también se aplican a la gestión de la ayuda financiera europea.

---

<sup>27</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/2002/ro\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2002/ro_en.pdf), consultada el 10 de diciembre de 2012.

<sup>28</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/2003/ro\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2003/ro_en.pdf), consultada el 10 de diciembre de 2012.

<sup>29</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/2004/rr\\_ro\\_2004\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2004/rr_ro_2004_en.pdf), consultada el 10 de diciembre de 2012.

*El Informe global de seguimiento de 2005*<sup>30</sup>, el primero emitido después de la finalización del proceso de negociación de la adhesión y posterior a la celebración del Tratado de Adhesión de Rumanía a la Unión Europea, menciona que se ha hecho un progreso significativo a nivel de organización y funcionamiento de la administración pública. Los esfuerzos de las autoridades se ponen de relieve, en la dirección de la despolitización del aparato administrativo, de creación del marco jurídico relativo a la creación de la oficina pública con estatuto especial - el administrador público, con la función de apoyar las políticas de reforma, de la aceleración de la proceso de descentralización. Las deficiencias registradas se refieren preponderantemente a la reforma de la administración pública.

*El Informe global de seguimiento de mayo de 2006*<sup>31</sup> menciona que en el campo de la administración pública, desde el informe de octubre de 2005, el Gobierno ha seguido adoptando medidas para mejorar la capacidad de elaboración y coordinación de las políticas. Hay un avance en el proceso de descentralización y como resultado, en mayo de 2006, el Parlamento aprobó dos leyes que promueven la descentralización de determinados poderes, recursos presupuestarios y gastos. A fines de 2005, el Gobierno adoptó la reforma de la institución de prefecto. No obstante, todavía quedan por abordar cuestiones importantes, tales como la elaboración de políticas, la capacidad administrativa y la coordinación de la formación general es deficiente. En general, se han realizado algunos progresos en la reforma de la Administración pública, pero debe acelerarse el ritmo de esta reforma.

---

<sup>30</sup>

[http://crib.mae.ro/upload/docs/5321\\_Romania%202005%20Comprehensive%20Monitoring%20Report.pdf](http://crib.mae.ro/upload/docs/5321_Romania%202005%20Comprehensive%20Monitoring%20Report.pdf), consultada el 10 de diciembre de 2012.

<sup>31</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2006/monitoring\\_report\\_ro\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/monitoring_report_ro_es.pdf), consultada el 11 de diciembre de 2012.

*El Informe global de seguimiento de septiembre de 2006*<sup>32</sup> esboza la evaluación de la Comisión Europea de los avances realizados desde mayo de 2006. Confirma que Rumanía ha avanzado a fin de culminar los preparativos para la adhesión, demostrando su capacidad de aplicar los principios y la normativa de la UE a partir de enero de 2007. No obstante, la Comisión señala una serie de lagunas que siguen suscitando preocupación, así como ámbitos en los cuales tomará medidas adecuadas para asegurar el buen funcionamiento de la UE. Se ha seguido avanzando en la lucha contra la corrupción, mediante la intensificación de la cantidad y calidad de las investigaciones no partidistas de la Dirección Nacional Anticorrupción en relación con la corrupción de alto nivel. Aún así, la corrupción sigue siendo un problema sobre todo en las administraciones locales. Asimismo, Rumanía debe garantizar la continuidad de la reforma de la administración pública y debe tomar medidas complementarias de prevención y lucha contra la corrupción, en particular en la administración local.

Por tanto, los informes periódicos de la Comisión Europea emitidos desde 1998 hasta 2006, o sea desde la etapa de pre-negociación hasta la adhesión, muestran que Rumanía ha realizado considerables progresos hacia el cumplimiento de criterios y en las negociaciones de adhesión. Sin embargo, la Comisión Europea ha puesto de manifiesto que, con el fin de completar con éxito sus preparativos para la adhesión, Rumania debe aumentar sus esfuerzos en cumplir los criterios económicos de la UE, la aplicación y cumplimiento del acervo comunitario. En particular, también hay la necesidad de continuar con la reforma en la administración pública y el poder judicial.<sup>33</sup> En base a los informes emitidos observamos que la administración sigue caracterizándose por excesiva burocracia, falta de transparencia y capacidad limitada para aplicar sus políticas.

Consideramos que estas lagunas se deben al pasado comunista del país; no tenemos que olvidar que durante más de cuarenta años, la administración pública

---

<sup>32</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2006/sept/report\\_bg\\_ro\\_2006\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/sept/report_bg_ro_2006_es.pdf), consultada el 11 de diciembre de 2012.

<sup>33</sup> Borislavova Spendzharova, A.(2003), "Bringing Europe In? The Impact of EU Conditionality on Bulgarian and Romanian Politics", *Southeast European Politics*, Vol. IV, No. 2-3, pag: 148.

rumana se caracterizó por una excesiva centralización y una falta de fundamento jurídico para este campo. Por otro lado, la administración tuvo que hacer frente a demasiadas prioridades y tal vez, no estaba preparada para hacer frente a las exigencias comunitarias, teniendo en cuenta que Rumanía esperó solo tres años, desde la caída del régimen comunista en diciembre de 1989 en firmar el Acuerdo Europeo en febrero de 1993. En nuestra opinión, la voluntad de la clase política y de la sociedad rumana, de ser miembro de la Unión Europea, no estaba apoyada por las instituciones públicas, siendo estas caracterizadas por una capacidad limitada en adaptarse a las normativas europeas.

El análisis de los informes de seguimiento sobre los progresos realizados muestra que la llamada “cláusula de salvaguardia” representa un instrumento adecuado para presionar a Rumanía para fortalecer los esfuerzos de reforma.

Como ha apuntado Geoffrey Pridham en su trabajo “¿Trabajo inconcluso? Ampliación hacia el Este y Condicionalidad Democrática”:

“La UE empleó su influencia de manera extrema en el caso de Rumanía, incluyendo amenazas veladas de interrumpir las negociaciones, seguidas de una extensión sin precedentes de la condicionalidad no sólo hasta el momento de la adhesión, sino también en el período posterior. Esto demostró que Rumanía fue el país más difícil en el proceso de adhesión, incluyendo aquellos de 2004, aunque Bulgaria se encontrase con más problemas relacionados con la condicionalidad en el último año previo a la adhesión. Esto sugiere que los incentivos externos fueron realmente cruciales para llegar al acuerdo sobre la condicionalidad. Dado que las sanciones preocupan a Bucarest, sobre todo en torno al acceso limitado a los fondos de la UE, se podría esperar cierta continuidad en el acatamiento de la condicionalidad debida a esta presión exterior”.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Pridham, G. (2007), “¿Trabajo inconcluso? Ampliación hacia el Este y Condicionalidad Democrática”, *Working Paper Fride*, pág: 17.



## **Conclusiones**

Durante su proceso de adhesión a la Unión Europea, Rumanía estuvo acompañada de una serie de condicionalidades en el ámbito administrativo rumano. Mediante la ayuda financiera, los planes de trabajo y los informes de seguimiento, la Unión Europea presionó el país con el fin de europeizar su administración pública. Ahora bien, tras haber conseguido el gran objetivo propuesto, de ser miembro de la Unión Europea, Rumanía necesita, sin embargo, un plan, un gran proyecto nacional que proponga la integración europea, como fue el plan que dio lugar a la adhesión.

## **Bibliografía**

Borislavova Spendzharova, A. (2003), “Bringing Europe In? The Impact of EU Conditionality on Bulgarian and Romanian Politics”, *Southeast European Politics*, Vol. IV, No. 2-3, pp. 141-156.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 13 noviembre 2002, «Planes de trabajo para Bulgaria y Rumania» [COM (2002) 624 final.

Council Regulation 3906/89, 2005 consolidated version, art. 3 (3).

Documento de estrategia “Hacia una Unión Europea Ampliada”2002.

European Commission 1998: Regular Report from the Commission on Romania’s Progress towards Accession, COM (2001) 1753 final, Brussels: European Commission.

European Commission 1999: Regular Report from the Commission on Romania’s Progress towards Accession, Brussels.

European Commission 2000: 2000 Regular Report from the Commission on Romania’s Progress towards Accession, Brussels.

European Commission 2002: 2002 Regular Report on Romania’s Progress towards Accession, SEC (2002) 700.

European Commission 2003: 2003 Regular Report on Romania’s Progress towards Accession, SEC (2003) 1744 final, Brussels.

European Commission 2004: 2004 Regular Report on Romania’s Progress towards Accession, COM (2004) 657 final, Brussels.

European Commission 2005: Romania - 2005 Comprehensive Monitoring Report, COM (2005) 534 final, Brussels.

European Commission 2006: Romania – May 2006 Monitoring Report, COM (2006) 214 final, Brussels.

European Commission 2006: Monitoring report on the state of preparedness for EU membership of Bulgaria and Romania, COM (2006) 549 final, Brussels.

Grabbe, H. (2001), “How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity”, *Journal of European Public Policy*, 8(6): 1013–1031.

Informe de la Delegación de la Unión Europea en Rumanía "Programe ale Uniunii Europene in Romania", diciembre 2004.

Jora, S. (2006), "International Organizations and Democratization Models. The Case of EU Accession of Romania", *Kobe University Law Review*, 40 (2006): 15-36.

Pridham, G. (2007), "¿Trabajo inconcluso? Ampliación hacia el Este y Condicionalidad Democrática", *Working Paper Fride*.

Programa Operacional "El Desarrollo de la Capacidad Administrativa" 2007-2013.

Schimmelfennig, F., Engert, S. and Knobel, H. (2002), "The Conditions of Conditionality: The Impact of the EU on Democracy and Human Rights in European Non-Member States", *Enlargement and European Governance* ECPR Joint Session of Workshops, Turin, 22-27 March 2002.

Vachudova, M. (2001), "The leverage of international institutions on democratizing states: Eastern Europe and the European Union", *RSCAS Working Paper* No. 2001/ 33, Florence: European University Institute.

Páginas web:

[http://ec.europa.eu/enlargement/financial\\_assistance/phare/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/financial_assistance/phare/index_en.htm), consultada el 10 de octubre de 2012.

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/enlargement/2004\\_and\\_2007\\_enlargement/e40108\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/e40108_es.htm), consultada el 18 de octubre de 2012.

<http://www.fonduricomunitare.ro>, consultada el 22 de octubre de 2012.

<http://www.fonduri-structurale.ro/>, consultada el 20 de octubre de 2012.